
АКТУАЛИЗАЦИЯ ОЦЕНКИ МИГРАЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ НАРОДОНАСЕЛЕНИЯ НА УРОВНЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Е.А. Смирнова

Ю.А. Зубарев

Российский университет дружбы народов
Кафедра государственного и муниципального управления
ул. Миклухо-Маклая, 10–2, Москва, Россия, 117198

Миграция народонаселения должна являться постоянным объектом государственного управления, поскольку находится в сфере стратегических интересов любой страны. Под миграцией населения понимается процесс, при котором население совершает пространственные перемещения вне зависимости от их причин, длительности и пространственных границ. Постоянный мониторинг миграционной активности населения стран с высокой вероятностью возникновения форс-мажорных обстоятельств по причине климатической, политической, экономической нестабильности должен проводиться на базе международных организаций с оценкой появления возможных миграционных потоков.

Ключевые слова: государственное управление, миграция народонаселения, миграционная активность, миграционный поток, внутренняя миграция, внешняя миграция.

Регулирование миграции является сферой государственного управления и неотъемлемой частью стратегических интересов любой страны. Под миграцией населения понимается процесс, при котором население совершает пространственные перемещения вне зависимости от их причин, длительности и пространственных границ. Миграция – очень сложный процесс, в связи с этим ее классифицируют по целому ряду разнообразных признаков.

В зависимости от вида пересекаемых границ миграции делят на:

– внешнюю миграцию, когда пересекаются границы государств, которую в свою очередь разделяют на внутриконтинентальную, когда перемещения происходят на территории одного континента, и межконтинентальную, когда люди перемещаются с одного континента на другой;

– внутреннюю миграцию, когда перемещения народонаселения происходят внутри одной страны.

В зависимости от временных параметров миграции подразделяются на:

– постоянную или безвозвратную миграцию, при которой человек навсегда меняет постоянное место жительства;

– временную миграцию, при которой перемещение населения носит временный характер. Примером временной миграции может быть работа по контракту. Перемещения людей могут происходить на очень длительный срок, который бывает заранее не определен, поэтому бывает очень сложно разделить временную миграцию и постоянную;

– сезонную миграцию, при которой население перемещается в зависимости от времени года. Примером сезонной миграции является курортный отдых, уборка урожая и т.д.;

– маятниковую миграцию, или регулярные перемещения населения на работу либо на обучение с регулярным возвращением на место постоянного проживания индивида, оговоренное соответствующим законодательством.

В зависимости от причин переселения подразделяют:

– миграции по социально-экономическим причинам. К такому роду причин можно отнести безработицу, низкий уровень заработной платы, бедность, низкий уровень жизни;

– миграции по политическим причинам, которые возникают вследствие конфликтов, (гражданских) войн, терроризма, нарушения прав человека, угнетения прав меньшинств, диктатур, политических переворотов.

В зависимости от типа принятия решения о миграции выделяют добровольную и принудительную миграцию.

Миграция называется «нелегальной», когда она происходит за пределами нормативно-правового поля стран транзита и назначения.

Мигрант – лицо, совершающее пространственные перемещения вне зависимости от их причин, длительности и пространственных границ [1]. Сами мигранты могут быть разделены на две большие категории: гуманитарные и экономические. Гуманитарные мигранты – это лица, ищущие убежища, и беженцы. Эти люди обычно мигрируют в страны, географически близкие к стране их происхождения. Экономические мигранты, с другой стороны, совершают пространственные перемещения для того, чтобы найти работу или улучшить свои финансовое положение, как правило, из бедных в более богатые страны.

Понятно, что миграции приводят к изменению в структуре населения. Трансформируются половозрастные структуры, численность, этнический состав, как в районах выбытия, так и в районах прибытия, что в свою очередь непосредственно влияет на воспроизводство населения, развитие производственных сил, хозяйственное освоение земель и т.д. Миграционный отток человеческих ресурсов затрудняет стабильное развитие, препятствует повышению уровня жизни граждан, приводит к социальной напряженности, диспропорции социального и экономического развития в регионе. Проблемы неконтролируемых и нелегальных миграционных потоков можно отнести к проблемам национальной безопасности.

К положительным аспектам миграционных процессов относится привлечение в страну высокообразованных мигрантов, обладающих необходимыми техническими навыками и знаниями, что благоприятно влияет на производительность и конкурентоспособность страны.

Предприниматели-мигранты создают новые производства, увеличивая тем самым количество новых рабочих мест для коренного населения региона, в то время как мигранты, не обладающие достаточной квалификацией, позволяют снизить спрос на работы, которые неохотно выполняются местными жителями.

С другой стороны, сохраняются опасения, что мигранты могут занимать рабочие места, привлекательные для местных жителей, что способствует увеличению государственных расходов на социальные выплаты и пособия, а также, являясь представителями другой культурной среды, мигранты вносят социальные противоречия в общество. Кроме того, как считается, мигранты способствуют распространению наркотиков, росту преступности и терроризма.

Таким образом, положительный эффект воздействия иммиграции на принимающие регионы зависит от характеристик мигрантов и условий на рынке труда. Нельзя не упомянуть то, что миграционные потоки также влияют на систему внутригосударственных отношений, национальную идентичность граждан, социально-политическое устройство государства.

Транснациональные сети мигрантов и диаспорные сообщества, подключенные к общественной системе государства, играют не последнюю роль в политической и экономической жизни, как в стране пребывания, так и на родине. К политическим формам влияния можно отнести электоральные и политические акции, финансирование тех или иных политических сил, содействие в разрешении или разжигании конфликтов, как в стране исхода, так и в принимающей стране, лоббирование интересов страны исхода. Привлечение значительных финансовых потоков в страну происхождения мигрантов способствует ее социально-экономическому развитию, однако негативно сказываются на экономике страны пребывания.

Недостаточное внимание средне- и долгосрочному стратегическому компоненту миграционной политики не дает возможность государству быстро реагировать на изменения, происходящие в структуре миграции, а также оперативно выстраивать систему управления миграционными потоками. Использование миграционного потенциала позволяет объективно оценить миграционные возможности при принятии решений, влияющих на политическую, социальную и экономическую жизнь страны.

К сожалению, нет единого подхода к пониманию миграционного потенциала, а так же четкого представления о его механизме, что существенно снижает качество принимаемых политических решений. Предлагаемые варианты оценки миграционного потенциала в основном носят количественный ха-

раक्टर и не могут в достаточной мере дать ответ на вопрос о миграционных возможностях того или иного государства.

При реализации миграционной политики должен учитываться тот факт, что каждая страна в большей или меньшей степени является как донором, так и реципиентом миграционных потоков, а регулирование миграционных процессов должно носить комплексный, системный характер и входить в общую концепцию стратегического развития государства.

В работе Зубарева Ю.А. «К вопросу об оценке миграционного потенциала народонаселения» указывается на то, что на величину миграционного потенциала влияют, как минимум, три составляющих: миграционная активность, миграционное ожидание и демографический фактор [2]. Каждая из трех составляющих миграционного потенциала требует самостоятельного рассмотрения.

Очевидно, значительные потери человеческого потенциала, вследствие неурегулированных миграционных потоков, приводят к спаду демографических и социально-экономических факторов развития регионов. Вопросы, связанные с причинами, запускающими миграции, механизмом самого процесса миграции, а также возможностью прогнозирования миграционных потоков представляются важными для любого государства. Поиск же новых методов и подходов к анализу миграционных ситуаций как на глобальном, так и на региональном уровнях предоставляет иные возможности управления и оптимизации использования процессов миграции в интересах страны и ее граждан, что и актуализирует исследования миграционного потенциала.

Одним из компонентов, влияющих на миграционный потенциал, как уже было отмечено, является миграционная активность населения. В своей работе «Миграционная активность в современной России» Н. Мкртчян дает следующее определение: миграционная активность – это общее число миграционных актов, совершенных за определенный период времени [3].

Детерминанты мобильности и процессы, связанные с миграционной активностью населения, должны быть проанализированы на глобальном, региональном или национальном уровне. В развивающемся мире движение между сельскими и городскими районами увеличивает уровень урбанизации, образуются обширные мегаполисы. Эта подвижность нарушает экономический и демографический баланс в соотношении потоков эмиграции и иммиграции, а также вносит дисбаланс в распределение частных инвестиций, государственных расходов и управление городским хозяйством.

Зачастую люди мигрируют, чтобы устранить препятствия и справиться с отсутствием дохода, слабой покупательной способностью, затрудненным доступом к образованию, лекарствам, надлежащим системам здравоохранения и так далее. Таким образом, решение мигрировать, как правило, вызвано сочетанием факторов притяжения и отталкивания: экономической, социальной, культурной и экологической составляющих.

Миграция во всех ее формах всегда была либо образом жизни или чаще стратегией выживания. В то время как доля международных мигрантов в общей численности населения мира остается на протяжении последних двух десятилетий относительно стабильной, составляя около 3 процентов, численность международных мигрантов продолжала расти, увеличившись с 2010 по 2013 г. на 10,8 млн человек [9].

Наиболее существенный прирост был отмечен в Азии и Европе: в каждом из этих регионов количество мигрантов увеличилось за этот период более чем на 3 млн человек. В Европе увеличение численности международных мигрантов в период 2010–2013 гг. было обусловлено преимущественно перемещением мигрантов из стран Восточной Европы в страны Южной и Северной Европы и мигрантов из стран Южной Европы – в страны Западной Европы, частично в связи с экономическим кризисом. Значительный вклад в увеличение количества мигрантов внесли беженцы.

Ситуация с беженцами в Европе уже достигла критического уровня. Они блокируют транспорт, устраивают палаточные лагеря, повышают уровень преступности. Непрерывающиеся потоки беженцев стали серьезным вызовом для Европы. В последнее время миграционный кризис принял характер чрезвычайного происшествия: ежедневно в европейские государства проникают тысячи беженцев. «Арабская весна», бомбежки Ливии, открытая поддержка сирийской «оппозиции» – все это дало закономерный итог в виде погруженных в разруху и войну регионов. Люди бегут из городов, разрушенных войной, от вооруженных конфликтов и разгула терроризма.

У России свои беженцы, хоть и причина миграции практически идентична. Сегодня на территории Российской Федерации находятся около 2,6 млн граждан Украины [4]. Более одного миллиона русскоязычных жителей Луганской и Донецкой областей Украины вынужденно покинули места своего постоянного проживания, а более 110 тысяч человек, имеющих статус беженцев, обратились с заявлениями о предоставлении российского гражданства [5].

Острый внутривластный кризис на Украине в конце 2013 г. и в начале 2014 г., а также военные действия на востоке страны очень серьезно повлияли на сложившиеся миграционные связи между Россией и Украиной. Увеличился приток граждан Украины на постоянное место жительства в РФ – это, вероятно, те, кто раздумывал, но не решался на переезд. Также усилился приток жителей Украины, которые нуждаются в предоставлении убежища.

Большинство людей, которые мигрируют, делают это в рамках границ собственных стран. Однако и число людей, желающих иммигрировать из страны или континента на другой континент или в другую страну, растет в связи с увеличением социально-экономического неравенства и многочисленных демографических, политических и экологических проблем, в частности в связи

с изменениями климата и реструктуризацией на новых рынках труда. Конечно, в основе такой миграции в большинстве случаев лежит индивидуальная мотивация (поиск приключений или необходимость в самореализации).

Люди перемещаются по различным причинам. Эти различия влияют на общий процесс миграции. Причины миграции связаны с конкретными условиями, в которых они происходят. Факторы, которые вынуждают население мигрировать, имеют последствия для всех вовлеченных в этот процесс сторон.

Миграция по своей природе предполагает по меньшей мере три основных актора: мигранта, область или страну происхождения и район или страну назначения. Мигрантом может быть человек, который движется в другой город внутри страны; беженец, пересекает международную границу, чтобы избежать религиозных или политических преследований; безработный ищет лучшие экономические возможности за пределами родины; принудительно перемещенные лица или лицо вынужденно мигрируют в результате войны или стихийного бедствия. Так, например, беженцы и вынужденно перемещенные лица, как правило, нуждаются в социальной поддержке принимающей страны или региона (жилье, питание, юридическая помощь).

Внутренняя миграция происходит в значительной степени в ответ на дисбаланс между регионами страны, основное направление такого движения определяется местоположением смещения занятости. Таким образом, когда частные и государственные инвестиции сосредоточены в крупных городах, как это имеет место быть в большинстве стран, доминирующий миграционный поток, несомненно, будет направлен именно в них, а не в сельскохозяйственные районы, где возможность заработка и условия жизни гораздо ниже. Подобным же образом международные миграционные процессы в значительной степени зависят от неравенства в развитии, доходов, условий жизни и возможности трудоустройства в разных странах, особенно в развитых и развивающихся. В то время как внутренняя миграция в принципе подразумевает передвижение людей в географически определенной территории и не предполагает юридических ограничений, международный мигрант неизменно должен соответствовать целому комплексу требований, касающихся в первую очередь порядка выезда из страны происхождения, и позже въезда, проживания, трудоустройства и выезда в принимающей стране.

Глобальное изменение климата является причиной сезонной или постоянной, внутренней и международной миграции. Из докладов Межправительственной группы экспертов по изменению климата говорится, что 150 млн человек станут вынужденными экологическими беженцами к 2050 г. из-за глобального потепления, ускорения эрозии почв и загрязнения вод [6]. Каждое человеческое существо зависит от природы и ресурсов, предоставляемых нам экосистемами, в последние десятилетия деятельность человека оказала настолько негативное воздействие на них (изменение климата, загрязнение

окружающей среды, эрозия почв, вымирание животного мира), что ставит под угрозу их способность удовлетворять растущие потребности в пище, энергии и в воде.

Возможности природы обеспечить эти основные потребности уменьшаются год от года. В частности, в очень уязвимом положении находятся 2 млрд человек, проживающих в засушливых землях. 40 процентов территории планеты может быть классифицированы как засушливые, с дефицитом воды, что ограничивает производство продовольственных культур и снижает уровень жизни в таких регионах.

Не стоит забывать о прямой зависимости между опустыниванием и бедностью. Засухи приводят к потере сельскохозяйственных животных, дефициту воды и питания, вспышкам эпидемических заболеваний. Так, засухи могут длиться в течение нескольких лет, что имеет долгосрочные экономические последствия и как результат перемещение больших групп пострадавшего населения. В период с 1994 по 2013 г. зафиксировано 6,873 природных катастроф по всему миру, которые по некоторым оценкам унесли 1,35 миллионов жизней или почти 68000 жизней в год [7]. Кроме того, 218 млн человек пострадали от стихийных бедствий в течение этого 20-летнего периода [7].

В результате стихийных бедствий в 2013 г. сменить место жительства было вынуждено в три раза больше людей, чем в результате военных действий: таковы результаты исследования, проведенного Норвежским советом по делам беженцев. По данным совета, за весь 2013 г. в результате наводнений, ураганов и прочих стихийных бедствий свои дома покинули порядка 22 млн человек [8].

С одной стороны, анализ факторов, определяющих миграционную активность, описывает и объясняет движение людей исходя из уровня доходов, поло-возрастных характеристик, образования, семейного положения, экономической, политической, экологической ситуации. С другой стороны, анализ фокусируется на вытекающих из этих движений процессах: реструктуризации рынков труда, условий жизни, адаптации мигрантов и обществ принимающих стран. Международная миграция людей приводит к трансформации социальных и политических культур, экономик. Эти изменения очевидны и в регионах происхождения мигрантов, которые хотя и получают денежные переводы из-за рубежа, но страдают от социальных последствий «утечки» человеческих ресурсов, и в большинстве стран, где иммигранты способствуют изменению социально-экономической системы. Миграционная активность – устойчивый фактор трансформации системы.

Многие социально-хрупкие экосистемы (традиционные методы производства, коренное население, племенные общности) не в состоянии поддерживать свое существование на основе автономного развития и полагаются на мобильность людей в качестве необходимого условия для поддержания

стабильности. Миграционная активность мужчин и женщин не только способствует передвижению товаров, услуг и денег, но также распространению знаний и технологий. Этот процесс может либо усилить устойчивость местных систем либо уничтожить их.

Миграционную активность (МА) можно рассматривать как долю населения государства, готовую или имеющую намерение участвовать в миграционных актах любого вида. С математической точки зрения МА можно рассчитать как отношение числа граждан страны с миграционными намерениями к численности населения государства. На практике статистические социологические частные или государственные службы могли бы проводить репрезентативный опрос граждан на предмет их миграционных намерений.

Показателен случай недостаточного внимания к подобного рода анализу миграционной активности жителей стран Ближнего Востока и Северной Африки со стороны Европейского Союза. Однозначно руководители европейских стран не учли фактор миграционного ожидания и его увеличение на этапе политического и военного вмешательства в жизнь стран указанных регионов. Можно было предположить, что миграционная активность населения возрастет в силу сложившихся неблагоприятных политических, экономических, этнических и религиозных факторов. Очевидно, что это не было сделано, и как следствие, трагическая гибель сотен людей и неготовность европейцев не только в лице руководителей, но и граждан стран-реципиентов принять организованные меры к приему, расселению и обустройству мигрантов.

Таким образом, для оценки миграционного потенциала страны в целом и региона в частности необходим комплексный подход и превентивная оценка уровней миграционного ожидания и миграционной активности. Постоянный мониторинг миграционной активности населения стран с высокой вероятностью возникновения форс-мажорных обстоятельств, по причине климатической, политической, экономической нестабильности, должен проводиться на базе международных организаций с оценкой появления возможных миграционных потоков.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Зубарев Ю.А.* К вопросу об оценке миграционного потенциала народонаселения // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2013. № 1. С. 15–21.
- [2] Из совещания по вопросам противодействия нарушениям прав гражданского населения юго-востока Украины // Следственный комитет РФ. URL: <http://sledcom.ru/news/item/963906>.
- [3] *Мкртчян Н.* Миграционная активность населения в современной России, сборник научных трудов Института народнохозяйственного прогнозирования РАН / Гл. ред. А.Г. Коровкин. М.: МАКС Пресс, 2003. С. 359–376.

- [4] Постановление Правительства Москвы № 482-ПП от 28 июня 2005 года «О концепции демографического развития города Москвы». URL: http://mosopen.ru/document/482_pp_2005-06-28.
- [5] ФМС: 2,6 миллиона украинцев находятся на территории РФ // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2015/09/04/fms-anons.html>.
- [6] Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – CRED. Report on Human cost of Natural Disasters. A global perspective. URL: <http://www.emdat.be>.
- [7] Core Writing Team, Pachauri, R.K. and Reisinger, A. (Eds.) IPCC, Geneva, Switzerland. P. 104 // Четвертый доклад об оценке МГЭИК: Изменение климата, 2007 г. (ДО4). URL: http://www.ipcc.ch/home_languages_main_russian.shtml.
- [8] The Guardian. Natural disasters displaced more people than war in 2013, study finds. URL: <http://www.theguardian.com>.
- [9] United Nations. URL: http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/international_migrantsworldwide_totals2013.pdf.

REFERENCES

- [1] *Zubarev Ju.A.* К вопросу об оценке миграционного потенциала народонаселения // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия “Политология”. 2013. № 1. С. 15–21.
- [2] Из соображений по вопросам противодействия нарушениям прав гражданского населения юго-востока Украины // Следственный комитет РФ. URL: <http://sledcom.ru/news/item/963906>.
- [3] *Mkrtchjan N.* Миграционная активность населения в современной России, сборник научных трудов Института народнохозяйственного прогнозирования РАН / Гл. ред. А.Г. Коровкин. М.: МАКС Press, 2003. С. 359–376.
- [4] Постановление Правительства Москвы № 482-ПП от 28 июня 2005 года «О концепции демографического развития города Москвы». URL: http://mosopen.ru/document/482_pp_2005-06-28.
- [5] ФМС: 2,6 миллиона украинцев находятся на территории РФ // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2015/09/04/fms-anons.html>.
- [6] Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – CRED. Report on Human cost of Natural Disasters. A global perspective. URL: <http://www.emdat.be>.
- [7] Core Writing Team, Pachauri, R.K. and Reisinger, A. (Eds.) IPCC, Geneva, Switzerland. P. 104 // Четвертый доклад об оценке МГЭИК: Изменение климата, 2007 г. (ДО4). URL: http://www.ipcc.ch/home_languages_main_russian.shtml.
- [8] The Guardian. Natural disasters displaced more people than war in 2013, study finds. URL: <http://www.theguardian.com>.
- [9] United Nations. URL: http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/international_migrantsworldwide_totals2013.pdf.

ACTUALIZATION OF THE MIGRATION ACTIVITY MONITORING AT THE STATE LEVEL

Evgeniya A. Smirnova

Yury A. Zubarev

Department of Public Administration
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 10–2, Moscow, Russia, 117198

Migration regulation belongs to the realm of the state government and inseparable component of the strategic interests of any country. Authors mention that migration is a process of the population changing its spatial location regardless of the causes, duration and geographical limits. Authors conclude that in the countries with high probability of force majeure due to the instabilities in climate, economy, and politics, the continuous monitoring of the migration activity of the population has to be performed using resources of international organizations. The goal of such monitoring is to evaluate emergence of migration flows.

Key words: state administration, the migration of population, migratory activity, migratory flow, immigration, external migration.